KAITSELIIT

Martin Herem
Kaitseministeerium
info@kaitseministeerium.ee

Teie: 19.10.2026 nr 5-7/26/103

Meie: 13.11.2026 nr 0-41/26/54-2

**Haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu**

Lugupeetud minister

Justiits- ja Digiministeerium on edastanud kooskõlastamiseks haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskirja. Kaitseliit toetab haldusjärelevalve regulatsiooni korrastamist, kuid leiab, et eelnõus on põhimõttelist laadi probleemid, mis vajavad lahendamist.

**1. Piiritleda üldregulatsiooni ja Kaitseliidu eriregulatsiooni vahekord**. Eelnõu § 2 punktiga 4 lisatava VVS § 75⁵ lõige 1 annab haldusjärelevalvepädevuse ülesande valitsemisala järgi ministeeriumile või tema volitatud valitsusasutusele. Seletuskirja lk 8 kinnitus eriseaduste erisuste säilimise kohta ei selgita, millised uued meetmed täiendavad Kaitseliidu suhtes kohaldatavat järelevalvet ning millises ulatuses jääb määravaks eriregulatsioon. Palume täpsemalt selgitada, kuidas haldusjärelevalve pädevuse üldnorm seostub eriseadustes sätestatavate erisustega ning mida peab Kaitseliidu seisundit arvestades eriseaduses sätestama, millises menetluse etapis on kavas Justiits- ja Digiministeeriumil eriseaduste sätted välja töötada ja eelnõule lisada. Kaitseliidu puhul tuleb eristada Kaitseministeeriumi ja Kaitseväe pädevust, muude valdkondlike ministeeriumite ja nende valitsusasutuste pädevust ning Kaitseliidu sisemist kontrolli enesekorralduslikes küsimustes. Mitme valdkonna kattumise korral peab olema tagatud järelevalve koordineerimine ja vastuoluliste korralduste vältimine. Eristada tuleb ka valdkondi, kus Kaitseliidu tegevuse sisu kujundab Kaitseväe juhataja (sõjaväeline väljaõpe ja valmistumine riigi sõjaliseks kaitseks) nendest, kus Kaitseliit täidab enesekorralduslikke või muid riiklikke ülesandeid. Järelevalve volitus ei tohi anda alust sõjalise käsuliini ega Kaitseliidu seaduses ette nähtud juhtorganite pädevuse muutmiseks kõrvalise järelevalvemenetluse kaudu.

**2. Täpsustada ülesannete liigitust ning õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolli**. VVS § 75⁴ lõike 1 kavandatud jaotus riiklikuks ja omavalitsuslikuks haldusülesandeks määrab muu hulgas otstarbekuse kontrolli ulatuse ja vaidluste lahendamise korra. Kaitseliidu avalik-õiguslikust vormist ei järeldu, et kõik tema ülesanded oleksid enesekorralduslikud; samuti ei saa kõiki juhtorganite ja liikmeskonna siseelu küsimusi üksnes organisatsiooni riigikaitselise eesmärgi tõttu käsitada riiklike ülesannetena. Palume selgitada Kaitseliidu ülesannete ja organite

otsustuspädevuse liigitamist riiklikeks ja omavalitsuslikeks haldusülesanneteks konkreetsete näidetega.

Eelnõukohase VVS § 75[4] lõikes 2 sätestatakse: „Haldusülesande täitmine on õiguspärane, kui see on õiguspärane haldusmenetluse seaduse kohaselt.“ Selline viide viib ekslikule järeldusele, nagu oleks haldusülesande täitmise õiguspärasuse hindamise raamiks üksnes haldusmenetluse õiguspärane läbiviimine. Ilmselt on eelnõu koostajad pidanud silmas HMS § 54 sätestatud haldusakti õiguspärasuse nõudeid. Haldusakti, kui ühe haldustegevuse vormi, õiguspärasuse nõuded ei pruugi automaatselt laieneda kogu haldusülesande täitmisele (vt HMS § 88 määruse, HMS § 100 halduslepingu või HMS § 107 lg 1 toimingu õiguspärasuse nõuded, rääkimata eriseadustest tulenevatest nõuetest), kuid on kõige selgemini sõnastatud. See tagaks küll selgus, kuid ei vasta sisuliselt kehtivast õigusest tulenevale õiguspärasuse nõudele. Kaitseliit teeb ettepaneku, et haldusjärelevalvest kontrollitaks haldusülesande täitmise „seaduslikkust ja otstarbekust“ VVS 7. peatükis seoses teenistusliku järelevalvega määratletud terminite tähenduses.

Samuti juhime tähelepanu, et seletuskirja lk 11 määratlus, mille järgi riiklikku haldusülesannet täidab riik ise, tuleb viia kooskõlla eelnõuga: eelnõu võimaldab riiklikku ülesannet täita ka riigiks mitteoleval avaliku võimu kandjal.

Kaitseliit leiab, et VVS § 75[4] lõikes 3 tuleb täpsustada, kelle eesmärkide ja milliste kriteeriumide alusel otstarbekust hinnatakse sarnaselt VVS § 100 sätestatuga. Riigikaitselise valmisoleku, reservide, julgeoleku ja toimepidevuse nõudeid ei saa asendada üksnes vahetu kulutõhususe kaalutlusega. Kaitseliidu hinnangul on VVS § 75[4] lõikes 3 aetud segi otstarbekuse kui poliitilise valiku kontroll ning tulemuslikkuse kontroll, mis on majanduskontrolli ülesanne. Õiguspärase otsuse muutmiseks pelgalt teistsuguse otstarbekuse või majanduslikkuse hinnangu tõttu peab olema selge õiguslik alus ja põhjendus.

**3. Piirata uurimismeetmeid ning kaitsta riigikaitselist vara ja teavet.** VVS § 75[7] lõike 1 punktid 3–6 võimaldavad kontrollida vallasasja, kõrvaldada takistusi, siseneda ruumidesse, võtta asja hoiule ning vajaduse korral see müüa või hävitada, samuti teha salvestisi ja ekspertiise. Kaitseliidu puhul võivad need meetmed puudutada relvi, laskemoona, side- ja infotehnoloogiavahendeid, kaitstavaid objekte ning piiratud juurdepääsuga teavet. Asja müük ja hävitamine ei ole olemuselt pelgalt tõendi kogumise meetmed.

Palume määrata meetmete rakendamise eesmärk, vajalik ulatus, kestus, dokumenteerimine, hoiulevõetud asja tagastamine ning müümise ja hävitamise eraldi materiaalsed eeldused. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe, isikuandmete ning relvade ja laskemoona käitlemise nõuded peavad säilima. Järelevalvepädevust ei tohi käsitada iseseisva juurdepääsuõigusena salastatud teabele ega relvade käitlemise pädevusena.

Vabatahtlik Kaitseliidu liige ei ole ainuüksi liikmesuse tõttu VVS § 75[7] lõike 1 punktis 2 nimetatud ametnik või töötaja. Samuti ei anna Kaitseliidule suunatud volitus iseseisvat alust siseneda liikme eluruumi või valdusesse. Palume selgitada Kaitseliidu liikme menetluslikku seisundit ning vältida kolmandate isikute õigusi piiravate volituste tuletamist üksnes Kaitseliidu suhtes haldusjärelevalve tegemise pädevuses.

**5. Eristada siduvaid korraldusi ja soovituslikke juhiseid**. VVS § 75[8] lõige 6 võimaldab siduva korralduse andmist määratlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. Koostoimes ulatusliku otstarbekuse kontrolliga võib see kujuneda Kaitseliidu tegevuse püsiva välise juhtimise vahendiks. Palume piirata korraldus tuvastatud rikkumise või selgelt piiritletud puuduse kõrvaldamiseks ning täpsustada, et korraldusega ei looda uusi liikmesus-, loa-, väljaõppe- ega varakasutusnõudeid ilma asjakohase õigusliku aluseta.

VVS § 75[8] lõikes 3 tuleb korralduse sisunõuetes hõlmata ka haldusleping, haldusakti andmata jätmine ja tegevusetus. Samuti tuleb lahendada vastuolu, et § 75[6] võimaldab otstarbekuse kontrolli, kuid § 75[8] lõike 3 punkt 5 nõuab õigusvastasuse või samaaegset õigusvastasuse ja ebaotstarbekuse põhjendust. Korralduse tähtaeg peab arvestama tegelikku täitmisvõimalust ja otsustava organi menetluskorda.

VVS § 75[11] alusel antavate juhiste soovituslikkus peab säilima. Juhise järgimata jätmine ei tohi iseseisvalt anda alust sunnivahendi, pädevuse asendamise ega liikme vastutuse kohaldamiseks. Soovituslik juhis ei saa asendada seadusest tulenevat kohustuslikku käsku ega muuta selle õiguslikku siduvust.

**6. Piirata järelevalvatava pädevuse asendamist**. VVS § 75[10] võimaldab järelevalvajal anda järelevalvatava asemel haldusakti, sõlmida või muuta halduslepingut ning teha, lõpetada või peatada toimingu. Tegemist on pädevuse asendamisega, mitte üksnes tehnilise kohustuse asendustäitmisega. Kaitseliidu puhul tuleb välistada, et selle üldnormi kaudu võetakse üle sõjalise juhtimise pädevus või enesekorralduslike juhtorganite moodustamine ja otsustamine. Seaduses tuleks ka üldisel tasemel eristada järelevalvemeetmeid, mida saab kohaldada halduskandjale üle antud riiklike ülesannete täitmiseks, kus riive enesekorraldusele on väiksem, meetmetest, mida saab kohaldada omavalitsuslike ülesannete täitmisel, kus järelevalvega sekkutakse avalik-õigusliku juriidilise isiku autonoomiasse.

Palume sätestada meetme subsidiaarsus, vältimatu vajadus, ulatus ja kestus ning nõue arvestada riigikaitselise valmisoleku ja julgeolekuga. Edasilükkamatu juhtumi eeldused tuleb määratleda seaduses; üksnes üldsõnaline kiireloomulisus ei ole piisav. Lõike 2 kohustava sõnastuse „kasutab" asemel tuleb kaaluda põhjendatud kaalutlusõigust. See ei tohi takistada vahetu ohu kõrvaldamist pädeva organi poolt eriseaduse alusel.

Lisaks tuleb reguleerida, kelle nimel asendusotsus antakse, kellele see teatavaks tehakse, kes lahendab selle peale esitatud vaide, kes on kohtumenetluses vastustaja ning kuidas jaguneb kahju hüvitamise vastutus. Haldusakti adressaadi ja teiste puudutatud isikute menetluslik kaitse peab säilima. Üldviide HMSile ja ATSSile ei lahenda kõiki pädevuse asendamise küsimusi.

**7. Tagada eraldiseisva avalik-õigusliku juriidilise isiku õiguskaitse**. VVS § 75[12] lõike 1 punkt 2 näeb ette, et ministeeriumi ja riigiks mitteoleva avalik-õigusliku juriidilise isiku vaidluse riikliku haldusülesande täitmise üle lahendab minister. Seletuskirja lk 23 seostab selle kohtusse pöördumise välistamisega. Selline lahendus ei käsitle piisavalt Kaitseliidu kui eraldiseisva õigussubjekti seadusega tagatud pädevust, oma vara ja eelarvet.

Palume säilitada kohtulik kontroll vähemalt järelevalvaja pädevuse, ülesande liigituse, seadusega tagatud enesekorraldusõiguse, sunnivahendite, vara käsutamise ning kulunõuete õiguspärasuse üle. Ministri otsust ei tule käsitada automaatselt kohtulikku kaitset asendava lõpliku lahendusena. Kaitseliidule ei omistata sellega kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku autonoomiat.

Reguleerida tuleb ka vaidlus Kaitseliidu ja ministeeriumi volitatud valitsusasutuse vahel ning uurimismeetme, vahetu sunni ja kulunõude vaidlustamine. Praegune sõnastus neid olukordi ammendavalt ei hõlma. § 75[12] lõikes 1 tuleb parandada juhise õigusliku aluse viidet ning sätestada vajaduse korral korralduse täitmise peatamise ja ajutise õiguskaitse võimalused. Muudatus ei tohi piirata liikme, töötaja ega muu haldusakti adressaadi õiguskaitset.

**8. Täpsustada sundi ja kulude sissenõudmist**. VVS § 75[9] lõike 2 järgi on teise haldusekandja suhtes kohaldatava sunniraha ülemmäär 20 000 eurot. VVS § 75[13] lõige 2 kohustab asendustäitmise kulud muu hulgas avalik-õiguslikult juriidiliselt isikult sisse nõudma. Kaitseliidule tähendab see tingimuslikku, kuid võimalikku olulist eelarveriski, mitte automaatselt tekkivat püsikulu.

Palume selgitada sunnivahendite valikut, proportsionaalsust, korduva sunniraha kohaldamist ja vahetu sunni adressaate ning piirata sissenõutavad kulud vajalike ja põhjendatud kuludega. Arvestada tuleb, kas täitmata jätmine tuleneb õigusvastasest keeldumisest või objektiivsest täitmisvõimatusest ja rahastuse puudumisest. Politsei ametiabi käsitlev säte ei tohi muutuda aluseks Kaitseliidu liikmete kaasamisele sunni kohaldamisse ilma eraldi seadusliku aluseta.

**9. Selgitada vaidealluvuse muudatuse ulatust**. Eelnõu § 1 täiendab HMS § 73 lõiget 3 ministri võimalusega põhjendatud juhul vaie üle võtta. Palume seletuskirjas kinnitada, et muudatus puudutab selles sättes nimetatud teenistusliku järelevalve suhet ega muuda haldusjärelevalvet teenistuslikuks järelevalveks. Kaitseministeeriumi valitsemisalas tegutsemine ei anna iseseisvalt alust kõigi Kaitseliidu otsuste peale esitatud vaiete lahendamiseks ministri poolt.

Seaduses tuleb määrata ülevõtmise põhilised eeldused, otsuse põhjendamine, senise vaideorgani ja menetlusosaliste teavitamine ning tähtaja jätkuvus. Ülevõtmine ei tohi pikendada vaidemenetlust ega tekitada paralleelseid vaideotsuseid. Eriseadusest tulenev vaidealluvus tuleb säilitada või selle muutmine sõnaselgelt ette näha.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Ilmar Tamm
Kindralmajor
Kaitseliidu ülem

Sander Põllumäe
Sander.Pollumae@mil.ee